LE POINT EN RECHERCHE

Octobre 2006

Série socio-économique 06-018

Création d'organismes d'habitation dans les réserves

INTRODUCTION

L'adoption de modèles et de systèmes efficaces de gestion des logements dans les réserves est essentielle à la création de programmes de logement durables, en cette époque où les Premières nations progressent vers l'autonomie gouvernementale.

Pour le projet de recherche dont il est ici question, on entend par « organisme d'habitation » un organisme de gestion du logement sans lien de dépendance, constitué ou non en personne morale, qui gère, exploite et administre des logements pour le compte du ou des propriétaires, lesquels peuvent être le Chef et le Conseil d'une Première nation.

L'expression « sans lien de dépendance » signifie que la relation qui lie un gouvernement de Première nation et un organisme de logement est celle de deux entités distinctes, avec ou sans définitions légales distinctes. Les deux entités communiquent, mais fonctionnent séparément dans une certaine mesure. Dans certains cas, le lien est très étroit, c'est-à-dire qu'il y a très peu de différences entre l'organisme d'habitation et un service du gouvernement de la Première nation. Dans d'autres cas, le lien est plus distant, et l'organisme d'habitation a plus de pouvoir et de latitude, ce qui lui permet de fonctionner de façon plus autonome. Les tendances politiques et sociales et les préoccupations soulevées au fil du temps peuvent avoir une incidence sur la mesure dans laquelle le lien est étroit ou distant et sur la stabilité de l'entente. Le Chef et le Conseil peuvent resserrer ou relâcher le lien, selon qu'ils le jugent nécessaire.

BUT DE LA RECHERCHE

Ce projet de recherche visait à décrire les préoccupations, difficultés et facteurs essentiels de succès liés aux systèmes de régie et de gestion de programmes de logement dans les réserves. Le présent rapport, qui s'appuie sur la recherche réalisée, décrit les modèles possibles d'organismes d'habitation. La recherche et la documentation de modèles fructueux devraient soutenir la conception de systèmes de gestion du logement dans d'autres collectivités des Premières nations.

Méthodologie

Ce projet a été réalisé en trois étapes.

1. Une recherche documentaire portant sur les ouvrages disponibles
2. Des entrevues téléphoniques avec des spécialistes dans onze Premières nations déjà dotées d'organismes d'habitation
3. La visite de quatre des onze organismes d'habitation inclus dans les entrevues téléphoniques.

L'information tirée de la recherche, des entrevues et des visites sur place a permis d'illustrer divers modèles de gestion des organismes d'habitation dans les réserves. À partir de cette information, il a été possible de faire un certain nombre de constatations au sujet des organismes d'habitation dans les réserves.

CONSTATATIONS

Le degré d'autonomie des organismes d'habitation étudiés variait grandement et allait des organismes constitués en personnes morales dirigés par un conseil d'administration indépendant, aux groupes fonctionnant dans une grande mesure comme des services gouvernementaux relevant du Chef et du Conseil.

Dans certains cas, il n'y a pas de lien de dépendance sur papier entre l'organisme et le Chef et le Conseil, mais, en réalité, ce lien est beaucoup plus étroit. En pareils cas, même si l'organisme est étroitement lié au volet politique de la Première nation, la ligne de conduite ou la pratique veut généralement que les chefs élus interviennent le moins possible dans les activités au quotidien de l'organisme d'habitation.

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

Les renseignements obtenus grâce aux entrevues donnent à penser que plusieurs facteurs doivent être préalablement présents ou provoqués pour que soit créé un organisme d'habitation efficace, peu importe le modèle. Le facteur le plus important est que les dirigeants politiques considèrent le service de logement comme un élément essentiel du développement communautaire et de la qualité de la vie. Suivent de très près la volonté des dirigeants de faire en sorte que les fonctions de logement soient réunies dans un organisme sans lien de dépendance et leur reconnaissance du besoin de maintenir cette autonomie des fonctions de logement.

PRÉOCCUPATIONS ET DIFFICULTÉS

Les préoccupations et difficultés qu'ont connues les organismes d'habitation étudiés sont les suivantes :

- **Autonomie**
  Le degré d'autonomie, tant sur le plan de la structure que du fonctionnement (ligne de conduite et pratique), est constamment en équilibre dynamique et en tension car les dirigeants politiques, les membres de la collectivité et le personnel s'efforcent de trouver la meilleure solution pour leur collectivité.

- **Roulement**
  Le roulement des dirigeants politiques et du personnel représente une difficulté de taille pour la stabilité, la capacité et le développement progressif et continu d'un organisme d'habitation.

- **Environnement opérationnel**
  L'environnement matériel — l'emplacement de la collectivité, la géographie physique, les terrains disponibles, les contraintes environnementales, l'accès à l'eau, etc. — influe sur les difficultés que rencontrent des organismes d'habitation dans leur réponse à la demande.

- **Caractéristiques démographiques**
  La taille et la composition de la population de la collectivité et la mesure dans laquelle elle migre, vieillit et croit influencent la mesure dans laquelle l'organisme d'habitation réussit à s'assurer du soutien à long terme de la collectivité.

- **Passé récent et soutien de la collectivité**
  Le passé récent (dix dernières années), en termes de mise en œuvre de programmes de logement, fait partie du contexte de la collectivité dans lequel se produit le développement de l'organisme d'habitation. Si ce passé est positif, la confiance et le soutien de la collectivité y prennent appui. S'il est négatif, il peut être difficile à surmonter.

- **Difficultés relationnelles et conflits**
  Les tensions individuelles ou familiales peuvent produire un effet négatif sur les « affaires » de la collectivité et, notamment, sur le programme de logement.

- **Pénurie de logements et de terrains**
  La pénurie de logements et, dans certains cas, de terrains pouvant servir à la construction de logements exerce une forte pression et motive à influencer le système d'attribution de logements.

- **Modification des coûts assumés par l'occupant**
  Dans de nombreuses régions du pays, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) finance depuis très longtemps les logements de bandes, attribués sans frais aux occupants. Dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale, la composante logement des prestations était versée directement au programme de logement ou faisait l'objet d'un redressement financier à l'interne. Pour de nombreux particuliers travaillant dans les réserves, les salaires et les avantages sont faibles. L'apparition des programmes d'accès à la propriété a causé des difficultés pour les personnes ayant peu ou pas de revenu. Dans certains cas, les fonds propres sont insuffisants dans toute la réserve, par example certaines familles vivent dans de « vieilles maisons » pour lesquelles il n'existe aucune convention de location ou de propriété. Tandis que d'autres vivent dans des logements pour propriétaires-occupants.

CONSTATATIONS ET RÉSUMÉ

Modèles de structures organisationnelles et de relations

Chaque système actuel et futur de logement aura des caractéristiques uniques répondant aux besoins et aux conditions locales.

La recherche a fait ressortir quatre modèles génériques de structures organisationnelles et de relations qui pourraient être utiles pour la conception d'organismes d'habitation.

1. **Organisme d'habitation communautaire constitué en personne morale**
   Ce modèle est celui qui offre la plus grande autonomie sur le plan de la structure. L'organisme d'habitation est un organisme distinct qui a le pouvoir de signer des contrats et, même, d'assumer des dettes. Il relève d'un conseil ou d'un comité composé de membres de la collectivité et, peut-être, de membres du Conseil de bande. Par l'intermédiaire de son conseil, l'organisme d'habitation rend des comptes au Chef et au Conseil, mais peut prendre des décisions importantes au sujet du programme de logement. L'organisme de logement peut être responsable de plus d'une réserve ou collectivité, à l'intérieur d'une Première nation.

2. **Conseil tribal ou organisme d'habitation régional**
   Ce modèle est aussi autonome que l'organisme d'habitation communautaire constitué en personne morale, mais il est responsable d'un programme de logement régional et doit rendre des comptes à plus d'un Chef et Conseil. Il relève d'un conseil ou d'un comité de chefs des Premières nations membres du Conseil tribal.

L'un des aspects critiqués de ce modèle est que le programme de logement est retiré aux collectivités particulières et que celles-ci ont de la difficulté à constater et à influencer l'application du programme. Cependant, dans certains cas, ceci pourrait constituer un point fort.

3. **Organisme d'habitation communautaire non constitué en personne morale**
   Ce modèle est moins autonome sur le plan de la structure et ne possède aucune structure juridique qui lui permettrait d'agir de façon indépendante. Si la relation avec le Chef et le Conseil est bonne, d'importants pouvoirs peuvent être délégués à l'organisme. Le Chef et le Conseil interviendraient dans certaines décisions.

4. **Service du logement de la Première nation**
   Ce modèle est, sur le plan structural, le moins autonome, en ce sens qu'il s'agit essentiellement d'un service du gouvernement de la

Étapes de l'établissement d'un organisme d'habitation

La recherche fait ressortir que l'établissement d'un organisme d'habitation suit les étapes générales suivantes.

1. Vision des dirigeants	La direction formule le désir d'établir un organisme d'habitation et s'engage à soutenir l'effort au fil du temps, dans la mesure du possible.
2. Planification	Pour explorer les options et prendre des décisions au sujet d'un organisme d'habitation, il faut concevoir un plan prévoyant les ressources financières et humaines attribuées.
3. Étude préliminaire	Il faut mener une recherche qui donne les renseignements nécessaires à une bonne prise de décisions et qui fait ressortir complètement toutes les options possibles en vue de l'élaboration de systèmes efficaces de gestion immobilière. Cette recherche doit inclure un examen de la Première nation (taille, parc de logement, politiques et programmes existants) afin de s'assurer que le nouvel organisme permettra de réaliser des économies et comportera d'autres avantages. Il pourrait s'agir notamment de maisons offrant une meilleure qualité de construction. L'étude préliminaire peut comprendre la consultation des aînés et la mise à profit des connaissances traditionnelles et de la sagesse pour la formulation de valeurs et de principes, ainsi que de pratiques qui font honneur à la culture et aux traditions.
4. Consultation communautaire	Il faut obtenir systématiquement les points de vue de la collectivité. Il peut être utile de s'adresser avant tout à la collectivité pour recueillir les premières idées, puis plus tard, pour présenter les options afin d'obtenir des réactions.
5. Évaluation des capacités et planification du développement	Une fois que plusieurs options se sont dégagées, la direction doit comprendre les lacunes qui existent sur le plan des capacités et la façon de les combler, selon les options choisies.
6. Information des intervenants ou des services concernés	Lorsque les options retenues sont réunies dans un modèle communautaire qui bénéficie du soutien local, il faut aviser les intervenants et les services concernés de la création d'un nouvel organisme d'habitation afin que le transfert des exigences liées aux programmes et des contacts administratifs puisse se faire sans heurts vers le nouvel organisme.
7. Prise de décision finale	Le Chef et le Conseil ou, dans le cas d'un modèle relevant d'un Conseil tribal, un ensemble d'organismes dirigeants, doivent prendre la décision finale de passer à l'étape suivante.
8. Planification de la mise en œuvre	Le personnel conçoit un plan de mise en œuvre à l'appui de l'établissement de l'organisme d'habitation. Le plan peut englober la planification financière et la conception des systèmes, l'élaboration de lignes de conduite, l'élaboration de programmes, les plans d'évaluation, la formation du personnel, du Chef et du Conseil ou du conseil et des comités de l'organisme d'habitation.
9. Suivi de la mise en œuvre et réorientation	La planification peut révéler, dans les options choisies, des problèmes requérant que l'on revienne sur les décisions antérieures. Au fur et à mesure que le plan est mis en œuvre, il se peut que des problèmes surgissent et qu'il faille modifier des décisions antérieures ou l'orientation.
10. Responsabilité et reddition de comptes	Pendant toute la durée du processus, il faut que les responsabilités assumées par les divers intervenants soient claires, que les rôles soient bien compris et que les mécanismes de reddition de comptes soient respectés.

Première nation. Il peut avoir à sa tête un conseil ou un comité qui a le pouvoir de prendre des décisions ou qui n'en a pas le pouvoir, mais qui exerce une influence d'ordre consultatif. Le Chef et le Conseil et la haute direction de la Première nation peuvent déléguer d'importants pouvoirs au directeur du logement et à son personnel. En pareil cas, le directeur du logement relève généralement du haut dirigeant de la Première nation, lequel rend des comptes au Chef et au Conseil.

La structure n'est qu'un aspect de l'autonomie. Selon les relations, une autonomie importante ou « opérationnelle » peut aussi être accordée à toute structure par les lignes de conduite et en pratique.

Les Premières nations prendront les meilleures décisions en s'appuyant sur l'information disponible et sur leur évaluation de ce qui vaut mieux pour leurs collectivités.

On recommande que les étapes de développement de l'organisme d'habitation soient formulées avec la collectivité et que l'on prévoie suffisamment de latitude sur le plan des échéances, de l'ordonnancement et de la nature.

Directeur de projet à la SCHL : Karen Bolt

Consultants pour le projet de recherche : Une initiative conjointe de Hanson and Associates et Macleod Institute

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Téléphone : 1-800-668-2642
Télécopieur : 1-800-245-9274

©2006, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 04-10-06

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

65234